**جمهورية العراق**

**وزارة التعليم العالي والبحث العلمي**

**جامعة القادسية**

**كلية القانون**

**بحث بعنوان**

**توزيع اختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات الاقاليم والمحافظات في الدستور العراقي الدائم 2005**

**تقدم به الطالب**

**احمد رسول غزاي**

**مقدم الى مجلس كلية القانون جامعة القادسية وهي جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون**

**بأشراف**

**د . داود مراد حسين الداودي**

**1439 هـ 2018 م**

بسم الله الرحمن الرحيم

((سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم ))

صدق الله العلي العظيم

من سورة البقرة الآية ( 31 )

**الاهداء**

الى من له الفضل بعد الله (والدي ووالدتي )

الى من أراد به الطغاة سوءاً فأبى الله تعالى ليحيا وصياً اميراً

الى من يبتسم من اعماق جرحه ويفيض على اهله حباً وخيراً

بلدي العزيز ......... عراقنا الحبيب

الى من نذروا انفسهم لأجل العراق وعطروا بدمائهم ارض الوطن شهداء العراق الابرار

**الشكر والتقدير**

بسم الله الرحمن الرحيم اشكر الله تعالى الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع ,فلك كل الشكر ربي اقدم الشكر والتقدير الى كل من ساعدني والاساتذة الافاضل الذين ساعدوني في بناء معرفتي العلمية والدراسية من السنة الاولى لغاية اليوم .

كما اتقدم بجزيل الشكر والتقدير والامتنان للأستاذ الفاضل الدكتور

**داود مراد حسين الداودي**

لما بذل من جهد وتوصيات والنصائح القيمة لإنجاز هذا البحث .

**الفهرست :**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ت** | **الموضوع** | **من** | **الى** |
| 1  2  3  4  5  6  7  8  9  10  11  12  13  14  15  16 | المقدمة  **المبحث الاول**  المطلب الاول : نشوء وتطور مفهوم الفيدرالية  المطلب الثاني : السمات الاساسية المميزة للدولة الفيدرالية  المطلب الثالث : تطبيق الفيدرالية في العراق  **المبحث الثاني**  المطلب الاول : اختصاصات الحصرية والمشاركة بين  الحكومة الاتحادية والحكومات الاقاليم والمحافظات  المطلب الثاني : السلطة التشريعية الاتحادية  المطلب الثالث : السلطة التنفيذية الاتحادية  **المبحث الثالث**  المطلب الاول : اختصاصات السلطات الاقاليم ( اقليم  كردستان )  المطلب الثاني : اختصاصات السلطات المحافظات الغير  منتظمة في اقليم  المطلب الثالث : السلطة القضائية الاتحادية  الخاتمة والنتائج  المقترحات  المصادر | 1  4  4  6  9  11  11  14  18  22  23  26  32  34  35  36 | 3  10  6  8  10  27  13  18  21  25    31  33 |

**المقدمة**

اصبحت موضوعة الفيدرالية واحدة من القضايا الأكثر أثارة في الحياة السياسية للكثير من البلدان فالتغييرات التي حدثت في الخارطة السياسية خلال القرنين الماضيين نلاحظ بجلاء توجهاً واضحاً في الانتقال من الشكل البسيط للدولة الى شكلها الاخر الأكثر تعقيداً وهو الفيدرالية واذا كان هذا التوجه نابعاً بالنسبة لبعض البلدان من الرغبة في التكامل وتعزيز امكانيات البلدان الاقتصادية والسياسية والعسكرية واما بالنسبة لبلدان أخرى وخصوصاً تلك التي تتميز بالتنوع الاثني يأتي بدافع الرغبة في تنظيم العلاقة بين المكونات الاثنية ( القومية والدينية والطائفية وحتى الثقافية واللغوية ) بالشكل الذي يتيح التكامل الاثنيات من جهة والحفاظ على خصوصيتها من جهة اخرى ونسلط الضوء على تاريخ نشأة الفيدرالية وتطورها والسمات الاساسية المميزة للدولة الفيدرالية وكذلك تطبيق الفيدرالية في العراق فقد أخذ الدستور الجمهورية العراق لسنة 2005 بالنظام الفيدرالي الذي يقوم على اساس اللامركزية السياسية الذي يعني ازدواج في الدستور والسلطة حيث تتوزع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية وهذا يعني وجود استقلال نسبي لتلك السلطات على المستوى المحلي حيث يكون للإقليم دستوراً وتؤسس بموجبه سلطات ثلاث اذا تتولى السلطة التشريعية المحلية وظيفة التشريع في نطاق الاقليم وكذلك السلطة التنفيذية والقضائية يقوما كل منهما في مجال اختصاصاته وفق دستور الإقليم . وهذا غير مألوف في الدولة الموحدة البسيطة حيث يوجد دستور واحد وسلطات موحدة وقانون واحد يطبق على كافة مواطنين الدولة . ان الدستور العراقي للسنة 2005 نصت المادة الاولى منه ( جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة , نظام الحكم فيها جمهوري نيابي – برلماني – ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق ) . ثم جاءت المادة ( 116 ) لتنص على ان ( يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية ) اما المادة ( 117 / اولاً ) نصت ( يقر هذا الدستور عند نفاذ اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً ) كما نصت المادة ( 122 / اولاً ) على ( تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم صلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارت شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون ) ويتجلى واضحاً من نصوص المذكورة ان الدستور جمهورية العراق لسنة ( 2005 ) تبنى نظامين الفيدرالية واللامركزية الادارية في وقت واحد , اذا يوجد اقليم واحد في العراق حالياً وهو اقليم كردستان مع امكانية استحداث اقاليم اخرى في قابل الايام وفق كيفية التي حددتها المادة ( 119 ) من الدستور اما المحافظات التي لم تنتظم في اقليم فأنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وتمارس صلاحيات ادارية والمالية واسعة ولا تخضع للسيطرة او اشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة . وان قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم ( 21 ) للسنة 2008 عالج هذا الخطأ الدستوري حيث نصت المادة على الثانية من على اخضاع مجلس المحافظة والمجالس المحلية الا رقابة مجلس النواب .

كما نصت المادة ( 110 ) الاختصاصات السلطات الاتحادية الحصرية وكذلك المادة (114) على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الاقاليم , والمادة ( 115 ) تنص ( على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية , يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في الاقليم في حالة الخلاف بينهما )

وان السلطات الاتحادية هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية كما نصت المادة ( 47 ) من الدستور ( تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات) .

**أهمية البحث :** مما لا شك فيه أن البحث في موضوعة شكل الدولة الفيدرالي يكتسب اهمية كبيرة سواء من الناحية النظرية بتطوير الموروث الانساني النظري حول الفيدرالية بهدف صياغة قواعد جديدة لتنظيم العلاقات الاجتماعية والبحث عن المشتركات بين مختلف الاثنيات التي تتقاسم للعيش في المناطق الجغرافية الواحدة . وتبدو أهمية البحث مضاعفة بالنسبة للدولة العراقية التي ما تزال تعاني من صعوبات مخاضها العسير للانتقال من نظام الحكم الشمولي وشكل الدولة شديد المركزية الى نظام حكم ديمقراطي يضمن لجميع المكونات الشعب العراقي امكانية العيش المشترك مع الحفاظ على الموروث الثقافي لكل منها وتعزيز التكامل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلد وتوزيع الثروات الطبيعية ولا سيما النفط والغاز على كافة افراد الشعب العراقي حسب مادة ( 111 ) من الدستور العراقي الذي نص على الفيدرالية بشكل واضح في المادة الاولى منه .

**منهج البحث :** اعتمدنا في اعداد بحثنا هذا اسلوب الدراسة التحليلية المقارنة بين مختلف التجارب المعروفة في بناء الشكل الفيدرالي للدولة . وتمت الاستعانة بمجموعة هائلة من المصادر ودساتير البلدان الفيدرالية ومجموعة من القوانين ذات العلاقة وكذلك مجموعة من البحوث والرسائل والدكتوراه والماجستير الموثوقة .

**خطة البحث :** نتناول في البحث هذا عن الفيدرالية وتوزيع اختصاصات بين سلطات الحكومة الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وفق الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

المبحث الاول نتناول فيه .

**المطلب الاول :** نشوء وتطور مفهوم الفيدرالية.

**المطلب الثاني :** السمات الاساسية المميزة للدولة الفيدرالية .

**المطلب الثالث :** تطبيق الفيدرالية في العراق .

اما عن المبحث الثاني نتناول فيه .

**المطلب الاول :** اختصاصات الحصرية والمشتركة للحكومة الاتحادية .

**المطلب الثاني :** اختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية .

**المطلب الثالث :** اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية .

اما عن المبحث الثالث نتناول فيه .

**المطلب الاول :** اختصاصات السلطات الاقاليم ومنها اقليم كردستان .

**المطلب الثاني :** اختصاصات سلطات المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

**المطلب الثالث :** اختصاصات السلطة القضائية الاتحادية .

**المبحث الاول**

نتناول في هذا البحث معنى مفهوم الفيدرالية وتطورها ونشوئها ومعناها في الادبيات السياسية والقانونية واراء اشهر الفقهاء والمختصين في الفيدرالية وتاريخها هذا في المطلب الاول اما عن السمات الاساسية المميزة للدولة الفيدرالية في المطلب الثاني اما عن المطلب الثالث تطبيق الفيدرالية في العراق وفق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وكذلك وفق الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

**المطلب الاول**

**نشوء وتطور مفهوم الفيدرالية**

مصطلح الفيدرالية من المصطلحات القديمة جدا في الادبيات السياسية والقانونية وهو مشتق من كلمة (Foedus) اللاتينية التي تعني كلمة العقد ومن مصادر اخرى يشار الى ان اصل كلمة فيدرالية مأخوذه من مصطلح لاتيني (foederare) الذي يعني المنعة بالاتحاد وربما كانت كلمة (foederatio) اللاتينية تعني الاتحاد وهي الاكثر تداولا في الادبيات السياسية والقانونية .والفيدرالية احد ثلاثة اشكال للدولة ويعود الفضل في وضع نظرية الفيدرالية الى المفكر الاماني يوهانس الثوزيوس الذي طور نظرية ((سيادة الامة)) على اساس الاتحاد والتوافق وفي جميع الاحوال فأن الفيدرالية الامريكية تعتبر الرائدة في تطبيق الافكار التي نتجت عن جدل واسع وحوارات نظرية عميقه حول السبل الكيفية ببناء دولة توفق بين التعددية الاثنية والاهداف المشتركة لتلك الأثنيات (1) .

اما اصطلاحاً فلا يوجد هنا كأجماع على تعريف محدد للفيدرالية ومع ذلك فأننا نجد مجموعة من التعريفات للفيدرالية ووضعت من قبل اساتذة القانون والنظم السياسية فقد عرفها جيمس ماديسونا استاذ النظم السياسية في الولايات المتحدة الامريكية بأنها هي نظام توزيع الصلاحيات بين الحكومتين او اكثر تمارس السلطة على مجموعة من الناس نفسها وعلى الاقليم الجغرافي ذاته . ويذهب الاستاذ احمد عطية الله الى تعريف الفيدرالية بأنها نظام سياسي من شأنه قيام اتحاد مركزي بين دولتين او مجموعة من الدول او الدويلات بحيث لا تكون الشخصية الدولية الا للحكومة المركزية مع احتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد ببعض الاستقلال الداخلي بما تفقد كل منها مقومات سيادتها الخارجية التي تنفرد بها الحكومة الاتحادية (2) .

1. - د. فلاح اسماعيل حاجم , اساسات الدولة الفيدرالية المعاصرة , دار المزدهرة , طبعة الاولى ص 10-11-12 .
2. - نقلا عن عبد الرحمن البزاز , الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية ,القاهرة دار القلم 1966ص59 .

ويذهب ايضاً الفقيه الانكليزي دايسي للنظام السياسي الفيدرالية بأنها هي (( تدبير سياسي المقصود به التوفيق بين هدفي الوحدة القومية من جانب وحقوق الدول المكونة للاتحاد من جانب اخر ولذلك فان السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية تتوزع بين البرلمان الاتحادي وبين برلمانات الدولة المكونة للاتحاد )) . خلاصة القول فان الفيدرالية هي نظام سياسي وقانون تعتمده الدول في تقسيم السلطات بين حكومات محلية واتحادي (1) .

**يمكن الاستنتاج بان الفيدرالية نشأت اساسا لتوحيد الدول وتعزيز كياناتها وتضييق هوة الخلافات حول المصالح المختلفة للمكونات التي تتعايش على بقعة جغرافية واحدة وللفيدرالية انواع على سبيل مثال :**

1 **- الفيدرالية الادارية والجغرافية :** والتي تتميز نشأتها على اساس اداري جغرافي وليس على اساس التركيبة القومية للسكان .وتثبت تجربة العقود الاخيرة من القرن المنصهر ان هذا النوع هو الاكثر صمودا ونجاحا اذا يضمن الحقوق الاساسية للقوميات مع عدم التفريط بوحدة البلاد. ومن هذه الفيدراليات (الولايات المتحدة , البرازيل , الامارات العربية المتحدة ) (2) . وهنا لا بد من الاشارة الى النية كانت معقوده في السنوات الاولى للتغيير 2003 على الاخذ بهذا النوع من الفيدرالية حيث نصت المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة للفترة الانتقالية على ( ... ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهب) (3) .

2 **- الفيدرالية القومية :** والتي تعني اقامة الفيدرالية على اساس التركيبة القومية للسكان وهذا النوع لم يصمد امام امتحان التاريخ مثال تلك الفيدراليات ( الاتحاد السوفيتي سابقاً يوغسلافيا سابقاً جيك سلوفاكيا سابقاً ) .

3 **- الفيدرالية المختلطة :** والتي تأخذ بعين الاعتبار كلا العاملين القومي والجغرافي وتعاني اغلبها من مشاكل بسبب وجود العنصر القومي مثل ( الفيدرالية الروسية والفيدرالية السودانية والتي ولدت ميتة وكذلك الفيدرالية النيجيرية ) ان من اكثر المسائل حساسية فيها يخص الفيدرالية هي مسألة توزيع الاختصاصات بين المركز واطراف الفيدرالية اذ طالما كانت هذه القضية سبباً في الخلافات بين المركز والاطراف وخصوصاً في الفيدراليات القومية وتلك التي تتألف من اطراف ذات مستويات اقتصادية مختلفة اذ تسعى الاطراف الاكثر غناً الى استثمار وضعها الاقتصادي القوي لأملاء شروط وتمرير قراراتها وخصوصاً من خلال اجهزة الدولة (التشريعية منها على وجه الخصوص) لقد عالجت هذه الفيدراليات هذه المسألة بأساليب مختلفة (4) :

1. - د. غازي فيصل مهدي مبحث بعنوان نظاما الفيدرالية وللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مجلة لتشريع القضاء العدد الاول 2009 .
2. - د. فلاح اسماعيل حاجم – اساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة , دار المزدهرة , الطبعة الاولى ص12\_13.
3. - قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ,المادة الرابعة .
4. د. فلاح اسماعيل حاجم ‘,اساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة ,دار المزدهرة ,الطبعة الاولى ص 14 \_15 .
5. يتم تضمين دستور الدولة اختصاصات الحصرية للمركز اما فيما عدا ذلك فيعتبر من اختصاص الاطراف هذا ما ممكن العثور عليه في دستور جمهورية تنزانيا المتحدة لعام 1977 حيث تضمن الملحق الثاني للدستور 17 اختصاصاً حصرياً للأجهزة الفيدرالية من ضمنها الدفاع والامن واعلان الاحكام العرفية وتحديد الضرائب ... الخ .
6. يقوم معدو الدستور ( او ملحقة ) بتحديد اختصاصات الاطراف تاركين المتبقي من الاختصاصات للسلطات المركزية وهذا ما يمنح الاطراف بعض الضمانات بعدم التدخل في شؤونها الداخلية مثل ( الولايات المتحدة الامريكية ) .
7. الاسلوب الثالث يتلخص بأدراج اختصاصات كل من المركز والاطراف ( كندا – سويسرا – اثيوبيا – الارجنتين – وغيرها ) .
8. ذهبت بعض الدول الى ادراج الاختصاصات المشتركة بين المركز والاطراف اضافة الى اختصاصات كل منهما على انفراد ( دستور الهند لعام 1949 ) .
9. الدستور الروسي لعام 1993 تضمن الاختصاصات الحصرية للمركز والاختصاصات المشتركة , اما ما لم يرد ذكره فيعتبر من الاختصاصات الحصرية للأطراف (1) .

**المطلب الثاني**

**السمات الأساسية المميزة للدولة الفيدرالية**

واحدة من المميزات الجوهرية للدولة الفيدرالية هي انصهار مكوناتها المختلفة في اطار واحد يحدد لها اطراً معينة للتعامل , سواءً مع مركز الدولة او مع مثيلاتها من المكونات الاخرى (الجمهوريات , الاقاليم , الولايات ,الدوائر , الكانتونات , الاراضي , ... الخ) تفتقر اطراف الفيدرالية الى السيادة الكاملة على أراضيها ذلك انها تنازلت طوعاً في اغلب الاحيان عن استقلالها السياسي الى المركز واحد يعتبر الحامل لسيادة الكيان الجديد والمسؤول عن كل ما يخص مكوناته في داخل البلاد وخارجها . ومن هنا افتقر أطراف الدولة الفيدرالية الى حق الخروج الكيفي على الاجماع والانسلاخ عن جسد الدولة , بالإضافة الى عدم تمتعها بحق الدخول كطرف مستقل في العلاقات الدولية . ايضاً خلو دساتير البلدان الفيدرالية المعاصرة من حق الانفصال الكيفي وان تضمن دستور الدولة ذلك حق فان ( الدستور ) حدد له أليات من التعقيد بحيث يكون من المتعذر على المكون الفيدرالي تفعيلة على ارض الواقع ( الدستور الاثيوبي ) فيما اجهضت محاولات الانفصال اما بقوة السلاح كما حدث في سويسرا في عام 1847 . وخلال الحرب الاهلية في الولايات المتحدة الامريكية ( 1861 – 1865 ) او عن طريق معالجة الحركات الانفصالية بوسائل السياسية والقانون ( رفض حق استقلال ولاية استراليا الغربية عام 1938 م ) (2) .

1. د. فلاح اسماعيل حاجم - اساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة ,دار المزدهرة ,الطبعة الاولى ص14- 15-19.
2. دستور الولايات المتحدة الامريكية ,المادة السادسة .

ولا بد من الاشارة هنا الى ان بعض حالات الانفصال تمت بالفعل ففي بداية الثلاثينات من القرن التاسع عشر انفصلت فنزويلا عن كولومبيا .

ميزة اخرى تتصف بها الدولة الفيدرالية وهي امتلاك اقاليمها لما يسمى بالسيادة المنقوصة اي حق تمتعها بإدارة شؤونها المحلية وسريان قرارات اجهزة السلطة فيها في نطاق حدودها الادارية بما في ذلك قواعد دستورها وقوانينها الاخرى ضمن حدود الجغرافية للأقاليم , شريطة ان لا تتعارض مع التشريعات الفيدرالية خصوصاً في مجال الاختصاصات الحصرية للمركز الفيدرالي والاختصاصات المشتركة .غير ان تلك السيادة سرعان ما تنتفي وتتحول الدولة الى شكلها البسيط مع اعتماد اساليب المركزية الصارمة في السياسة كما في الاقتصاد في الحالات الاستثنائية ولظروف غير طبيعية مثل الحرب الاهلية او اعلان الاحكام العرفية وحالة الطوارئ ... الخ . وفي جميع الاحوال فأن مبدأ علوية التشريعات الفيدرالية يبقى هو السائد بالإضافة الى سريان التشريعات الفيدرالية على جميع اراضي الدولة دون استثناء وليس بمقدور الولايات او الاقاليم او المحافظات الحيلولة دون اعتماد التشريع الفيدرالي 1. ففي الولايات المتحدة الامريكية عالجت لمادة ( 6 ) من الدستور حالة التنازع بين التنازع بين القانون الفيدرالي وتشريعات الولايات حين نصت على (( ان الدستور الحالي وقوانين الولايات المتحدة الصادرة لتنفيذه تماماً كما جميع المعاهدات المعقودة والتي ستعقد لاحقاً تشكل القوانين العليا في البلاد وعلى قضاة الاقاليم تنفيذها في حال تضمنت بعض دساتير الولايات وتشريعاتها ما يتعارض مع قواعدها )) (1) .

وكذلك يمكن العثور على ذلك في دستور الارجنتين في المادة ( 31 ) وكذلك الدستور المكسيك في المادة ( 133 ) وكذلك دستور فنزويلا المادة ( 16 ) ودستور الكندي في الفقرة ( 1 ) من المادة ( 52 ) ولا تمتلك الاقاليم حق اقامة علاقات دولية سياسية , وذلك لان السياسة الخارجية تعتبر واحدة من الاختصاصات الحصرية للسلطات المركزية ويشكل تجاوز هذا الاختصاص فرقاً للسيادة الوطنية وتجاوزاً على واحد من اهم مبادئ الدولة . وعلى ان التجربة الدستورية للكثير من البلدان الفيدرالية شهدت وما نزال نشهد حالات اقامة علاقات وابرام المعاهدات في اطار ما يسمى بالاتفاقيات الثقافية والتي تهدف الى التعريف بثقافة المكونات القومية وفولكلورها وارثها الثقافي مثل ( الاتفاقية الثقافية المعقودة بين محافظة الكيبيك الكندية وفرنسا ) (2) .

1. - دستور الولايات المتحدة الامريكية ,المادة السادسة .
2. - د. فلاح اسماعيل حاجم - اساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة ,دار المزدهرة ,الطبعة الاولى ص20 .

اما بخصوص تنظيم أجهزة السلطة في اقاليم الدولة الفيدرالية فليس هناك فروق جوهرية بينها وبين مثيلاتها على المستوى المركزي يمكننا القول عن ثنائية منظومة اجهزة السلطة كواحدة من السمات المميزة للدولة الفيدرالية بما في ذلك بالنسبة للبلدان التي لم تتضمن دساتيرها اشارات او شروط لتنظيم اجهزة السلطة على مستوى الاقاليم ( لولايات المتحدة واستراليا ).وغير ان البعض من الدساتير ذهب الى اعطاء توصيف كامل المنظومة أجهزة السلطة في الاقاليم (المكسيك , الارجنتين , البرازيل ,كندا) لكن المهم هنا الاشارة الى ان السلطة التنفيذية لإقليم الدولة الفيدرالية تفتقر الى وزارات مثل وزارة الخارجية والامن الوطني والدفاع وغيرها . فيما تعتبر الكثير من المديريات والهيئات فروعا لتمثيلها او امتداها لأجهزة السلطة المركزية مع كل ما يترتب على ذلك من الزامية القرارات الاخيرة من نسبة فروعها في الاقاليم . وبصدد الحديث عن التشريعات عن الاغلبية العظمى من دساتير الدولة الفيدرالية تكاد تكون صورة نسخة الاصل من الدستور الفيدرالي مع بعض التغيرات الطفيفة مثل (الثقافة واللغة واختصاصات الطرف الحصري ) ففي سويسرا على سبيل المثال تقوم السلطات الفيدرالية بالأشراف المباشر على الدساتير الكانتونات اما في الهند فلم تمنح اي من الولايات حق سن دستور خاص باستثناء ولاية جامو و كشمير.

التشريعات الفيدرالية على جميع اراضي الدولة وشمولها الأقاليمها كافه تلعب دورا استثنائيا في تطوير وتعزيز تكامل السياسي في الدولة الفيدرالية بالإضافة ال السياسة المالية الموحدة حيث المركزية المالية معتمدة في جميع البلدان الفيدرالية على الاطلاق ففي كندا علي سبيل المثال تم اعتماد مبدأ المركزية في معالجة مصادر الميزانية في ثلاثينيات القرن الماضي .اما في الجمهورية الالمانية الفيدرالية منذ عام 1969 لا تحتفظ الاقليم الا بالنزر القليل من مصادر الدخل . اما عن الدور السياسي فتعزيز المركزية في تركيبة ونشاط الاحزاب السياسية يمكن ملاحظة ذلك في البلدان التي تتميز بلامركزية في المنظومة الحزبية (الولايات المتحدة الامريكية و سويسرة ) فيما يخص دساتير بعض البلدان الفيدرالية الى اليات قانونية للتأثير على قيادات المثلة لأحزابها في البرلمان الفيدرالي فالتعديل (52) على الدستور الهندي عام 1985 يشير الى امكانية سحب المقعد البرلماني في حالة خرق العضو الالتزام الحزبي .ان تطور عملية التكامل السياسي في الدولة الفيدرالية لا تجري في شكل عمودي اي باتجاه تعزيز دور الاجهزة الفيدرالية فقط انما افقيا ايضا بمعنى التفعيل التكامل بين مكونات ذاتها حيث تقوم الاجهزة الاستشارية بدور تنسيقي بين اجهزة السلطة المحلية والسلطات المركزية غير ان اخضاع تلك الاجهزة لمراقبة الاجهزة المركزية الكندية والاسترالية يقلل من اهمية الدور الذي تطلع به حيث تقوم السلطات المركزية بتوجيه النشاط الاجهزة الاستشارية بشكل الذي يضمن السيطرة الكاملة للمركز على الاطراف ويقطع الطريق على محاولات الاخيرة لتوسعة صلاحياتها وخصوصا السياسية *منها* .

* د. فلاح اسماعيل حاجم ,اساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة ,الطبعة الاولى دار المزدهرة ص20- 21-22-23 .

**المطلب الثالث**

**تطبيق الفيدرالية في العراق**

كان العراق منذ تأسيس الدولة العراقية والى عام 2003م يصنف ضمن الدولة البسيطة وليس المركبة ولا نجد اي نص في جميع الدساتير العراقية التي صدرت خلال هذا الفترة يشير الى النظام الفيدرالي لا من قريب ولا من قريب ولكن بعد سقوط النظام السابق في 9/4/2003 دخل العراق مرحلة جديدة تعد الديمقراطية من ابرز سماتها وبرز النظام الفيدرالي كأحد المتطلبات الضرورية لهذه المرحلة وأول طرح للفيدرالية كان في المؤتمرات المعارضة العراقية في عهد النظام السابق وخصوصاً مؤتمر لندن عام 2002 فقد اعتمد هذا المؤتمر الفيدرالية اساساً لنظام الحكم الجديد في العراق وكان لكرد هم أول من تبنى فكرة الفيدرالية كحل علمي لقضيتهم في العراق خصوصاً بعد تجربتهم واستقلالهم عن النظام السابق في الحكم وادارة أنفسهم بأنفسهم للفترة من عام 1991 لغاية عام 2003 (1) .

وأول علان رسمي عن الفيدرالية في العراق كان في قانون أدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي صدر عام 2004 فقد تضمن هذا القانون في المادة الرابعة منة ما يأتي (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي ((فيدرالي )) ديمقراطي تعددي ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ويقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على اساس أصول العرق أو الأثنية او القومية أو المذهب ) (2) .

وكان هذا النص أول نص رسمي يشير وبشكل صريح الى اعتماد النظام الفيدرالي في العراق وبعد صدور الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 كان النظام الفيدرالي احد المرتكزات الأساسية التي بني عليها الدستور وقد نصت المادة الأولى منة على ما يأتي (الجمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ((برلماني ))ديمقراطي وهذا الدستور ضمان لوحدة العراق ).

كما خصص الباب الثالث من الدستور البيان تشكيل السلطات الاتحادية وصلاحياتها كما ان الدستور قد اقر تشكيل (اقليم كردستان ) الذي كان تشكل فعلياً قبل اقرار الدستور وفي زمن النظام السابق وذلك بموجب نص المادة (117) التي تضمنت (3) :

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .
2. انظر د. رافع خضر شبر و د. علي هادي حميدي و د. علاء عبد الحسن العنزي تطبيق الفيدرالية في العراق بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم والادارية والقانونية المجلد (10)العدد 6-2005.ص 1252 .
3. الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة الاولى و المادة (117)(119) .

(أولاً : يعتبر هذا الدستور عند نفاذة اقليم كردستان وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً

ثانياً : تعتبر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقآ لأحكامه ) .

وكذلك المادة (119) التي تنص ( يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقوم بإحدى الطريقتين هما :

أولاً : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

ثانياً : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

هذا يعني ان الدستور سمح تشكيل اقاليم جديدة في العراق في المستقبل حيث فتح الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم . اما المادة (118)من الدستور فقد نصت على ضرورة تشريع القوانين الاجراءات التنفيذية لتكوين الاقاليم حيث نصت على ما يأتي (يسن مجلس النواب في المدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له قانونا يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين ) (1) .

وتنفيذا لهذا النص الدستور فقد أصدر مجلس النواب قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم 13 لسنة 2008 الذي يبين وبشكل تفصيلي الاجراءات اللازمة للمحافظات التشكيل اقليما أو الانضمام الاقاليم مشكلة .وكان المسعى القومية الكردية السياسية الأثر البالغ في بلورة فكرة الفيدرالية في الشكل الدولة المقبل ويمكن أجمال المسوغات السياسية للنظام الاتحادي في العراق بالاتي :

1. نجاح كراد في ادارة اقليم كردستان بعد ان ظفروا باستقلالهم الفعلي عن السلطة المركزية القائمة قبل عام 2003 في ظل حماية الدولة .
2. اصدار برلمان اقليم كردستان في 10/4/1992 م قرار الفيدرالية الاقليم كردستان المتضمن اقرار الاتحاد الفيدرالية ضمن عراق ديمقراطي برلماني تعددي تحترم فيه حقوق القومية الكردية وفقآ للمعاهدات والمواثيق الدولية .
3. دور الاحزاب المعارضة للنظام الفيدرالي من 1968-2003 في تكريس النظام الفيدرالي ضمن المفردات التي تتناول الوضع القانوني الاقليم كردستان بعد اسقاط النظام الدكتاتوري والتي تمثل بعقد العديد من المؤتمرات الدولية الخاصة بهذا الشأن.

وان أهم مبادى الفيدرالية هي العدالة في توزيع الثروة الوطنية والمالية والخدمات الاجتماعية وتتطلب الديمقراطية المحكومة بقانون الاحزاب الذي يفرض على أطراف العملية السياسية ممارسة حياتها الداخلية الحزبية بعلنية وديمقراطية في انتخاب قياداتها السياسية وتسمح للصحافة الحرة بحضور جميع مؤتمراتها السياسية (2) .

1. - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (117)(119)(118) .
2. - انظر د. رافع خضر شبر و د. علي هادي حميدي و د. علاء عبد الحسن العنزي - تطبيق الفيدرالية في العراق بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم و الادارية والقانونية .المجلة (10)العدد 6 -2005 ص 12356 .

**المبحث الثاني**

اختصاصات الحكومة الاتحادية المركزية وهذه اختصاصات هي اما ان تكون اختصاصات حصرية بيد الحكومة الاتحادية اما ان تكون اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الاقاليم أو المحافظات أو الولايات يكون في المطلب الاول اما في المطلب الثاني اختصاصات السلطة التشريعية الاتحادية وما هيه طبيعة العمل بها وممن تتكون اما في المطلب الثالث عن اختصاصات السلطة التنفيذية وما هي اختصاصاتها .

**المطلب الاول**

اختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية والمشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات .

**أولاً : اختصاصات الحصرية :**

تباشر السلطات الاتحادية اختصاصات عديدة وفقا لما ورد في الباب الرابع من الدستور

**المادة (109)** : (تحافظ السلطة الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي ) (1) .

ولذلك يتوجب على تلك السلطات ان تتخذ كافة الاجراءات التي تحافظ على وحدة العراق وفقا لدستور وكبح جماح أي جهة تراودها احلام الانفصال لان ذلك ممنوع بحكم الدستور **المادة (110)** :

**اولاً :** رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن معاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها .ورسم السياسة الاقتصادية وتجارة الخارجية السيادية .

**ثانياً :** وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك أنشاء قوات مسلحة وادارتها للتامين الحماية وضمان حدود العراق والدفاع عنه (2) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. - د. حميد حنون خالد, مبادى القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ,دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 ,ص 35-36
2. - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (109)(110) .

**ثالثاً :** رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر الحدود الاقاليم والمحافظات في العراق و وضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وأنشاء البنك المركز وادارته .

**رابعاً :** تنظيم امور المقايسة و المكاييل والاوزان .

**خامساً :** تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة وحق اللجوء السياسي .

**سادساً :** تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

**سابعاً :** تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه الية وتوزيعها العادل داخل العراق وفق القوانين والاعراف الدولية .

**ثامناً :** الاحصاء وتعدد العام لسكان .

**ثانياً : اختصاصات المشتركة :**

حددت المادة (114) من الدستور الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والسلطات الاقاليم والمحافظات

**اولاً :** ادارة الكمارك بالتنسيق مع الحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون .

**ثانياً :** تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها .

**ثالثاً :** رسم السياسة البيئية لضمان البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

**رابعاً :** رسم السياسات التنمية والتخطيط العام .

**خامساً :** رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

**سادساً :** رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

**سابعاً :** رسم السياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها عادلا لها وينظم ذلك بقانون .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

- الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (109)(110),(112),(113),(114) .

وكذلك المادة (113)التي جعلت ادارة المواقع الاثرية من اختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقاليم والمحافظات ((تعد الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هيه من اختصاص السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون )).

ان العراق يعد من اقدم الحضارات في العالم وتنتشر على كافة أراضيه هذه المواقع فقد جعل المشرع الدستوري ادارة هذه المواقع والمسائل التراثية الاخرى هي من اختصاص السلطات الاتحادية بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات التي توجد فيها هذه المواقع (1) .

اما بالنسبة للنفط والغاز فقد نص الدستور العراقي على ادارته بشكل كامل في المادة(112)

**اولاً :** تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع الحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع واداراتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد مع تحديد حصة المدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون .

**ثانياً :** تقوم الحكومة الاتحادية والحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية للازمة لتطور ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادى السوق وتشجيع الاستثمار .

ان ما يفهم من المادة (112) هي ان الاختصاص المشترك بين السلطة المركزية وسلطة الاقاليم والمحافظات فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز في الحقول الحالية هو اختصاص زمني مؤقت يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية وينتهي بانتهاء هذه الحقول اما بالنسبة للحقول المستقبلية المكتشفة او التي سيتم اكتشافها لاحقاً فأننا لا نجد نصاً صريحاً او اشارة واضحة تنظم ذلك ولكن الذي يفهم من النص السابق ان ادارتها تكون من اختصاص سلطات الاقاليم تنفرد فيه دون ان يكون للسلطات الاتحادية اي تدخل فيه وهذا الفهم يشير عدة اشكالات حيث ان ملكية النفط هي ملكية جماعية للشعب بأكمله (2) .

كما نصت المادة (111) (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات ) والواردات سواء المتأتية من الحقول الحالية او المستقبلية فأنها توزع بحسب التوزيع السكاني للمحافظات والاقاليم بموجب قانون يسن ذلك . اما عن السلطات الاتحادية تتكون من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية والسلطة القضائية موزعاً اياها على اساس الفصل بين السلطات المادة (47) من لدستور العراقي (3) . \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (113 ),(114 ) .

2 - عبد المنعم ابو طبيخ , رسالة ماجستير بعنوان توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية مقدمة الى الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك .

3 - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (111),(112) .

**المطلب الثاني**

**السلطة التشريعية الاتحادية**

تتألف السلطة التشريعية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد :

**اولاً :** مجلس النواب يتألف المجلس على أساس التمثيل السكاني حيث يمثل كل مائه الف نسمة من نفوس العراق نائب واحد ويتم انتخاب الاعضاء بالاقتراح العام السري المباشر (1) . مع مراعاة تمثيل سائر المكونات من أقليات وأثنيات وتكون مدة العضوية اربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة للمجلس بعد دعوة رئيس الجمهورية له للانعقاد خلال مدة 15 يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة (2) .

وقد حدد قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 الشروط التي يجب توافرها المرشح بالاتي :

1. ان يكون ناخباً .
2. الا يقل عمرة عن ثلاثين سنة .
3. الا يكون مشمولاً باجتثاث البعث .
4. الا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام .
5. الا يكون محكوماً علية بجريمة مخلة بالشرف وان يكون معروفاً بالسيرة الحسنة .
6. ان يكون حاملاً لشهادة الدراسية الثانوية أو ما يعادلها .
7. الا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح (3) .

وقد حدد تمثيل النساء بنسبة لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب وهذا يتناقض مع مبدأ المساواة المنصوص علية في المادة الرابعة عشر من الدستور (4) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - د. حميد حسون خالد ,مبادى القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق ,دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 ص 38 .

2 - د. عدنان عاجل عبيد, القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع 2010 ص 287 .

3- قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 .

4- د. حميد حنون خالد , مبادى القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق ,دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 ص 39 .

**الية العمل في المجلس النواب** **:**

**1 - اليمين الدستوري :** يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستوري أمام المجلس قبل أن يباشر عمله وقد حددت المادة (50) من الدستور صيغة ذلك اليمين (اقسم بالله العلي العظيم أن اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان و اخلاص و أن احافظ على استقلال العراق وسيادته و ارعى مصالح شعبه و أسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزام بتطبيق التشريعات بأمانه وحياد والله على ما أقول شهيد ) (1) .

**2 - الدعوة للانعقاد :** يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يومآ من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبه ولا يجوز لتمديد الاكثر من لمدة المذكورة انفاً المادة (54).

**3 - ألية التصويت على قرارات المجلس :** يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك المادة (59)(2) .

**اختصاصات المجلس النواب**

1. **اختصاصات التشريعية :** اذ يتولى المجلس تشريع القوانين الاتحادية بدءاً بالاقتراح ومروراً بالمناقشات وانتهاءً بالتصويت ويتم اقتراح وتشريعات من عشرة أعضاء من المجلس او من احد لجانه المادة (60/ثانياً ) بالإضافة الى اقتراحها من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء المادة (60/أولاً ) وتناقش المقترحات ويصوت عليها بالأغلبية البسيطة الا اذا نص الدستور على أغلبية موصوفة ومنها عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أذا يتطلب اصدارها أغلبية ثلثي الاعضاء المادة (61/رابعاً ) (3) .
2. **اختصاصات الرقابية :** اناط الدستور بمجلس النواب مهمة مراقبة اداء السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بالإضافة الى مراقبة اداء الهيئات المستقلة وهي :
3. **الرقابة على رئيس الجمهورية :** عهد الدستور الى مجلس النواب بصلاحية مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب عن الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه كما له اعفاؤه وبذات الاغلبية اذا ثبت حنثه باليمين الدستورية انتهاكه للدستور او خيانته العظمى بحكم قضائي صادر من المحكمة الاتحادية العليا المادة (61/سادسا أ , ب).
4. - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (50) .
5. - د. حميد حنون خالد , مبادى القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق , دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 , ص 39\_44 .
6. - عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع 2010 , ص 287 \_ص 288 .

2**- الرقابة على مجلس الوزراء :** يراقب مجلس النواب اداء الوزارة ممثلة برئيسها والوزراء من خلال توجيه اسئلة من النائب او طرح موضوع للمناقشة او الاستجواب بطلب خمسة وعشرين نائباً أو سحب الثقة من رئيس المجلس الوزراء أو احد الوزراء بالأغلبية المطلقة بعد استجوابهم المادة (61/سابعاً و ثامناً ).

**3-** **الرقابة على الهيئات المستقلة :** لقد استحدث المشرع الهيئات المستقلة ضمن السلطات الاتحادية في الدستور 2005 في المواد (102\_108) ومع صفة الاستقلال الذي الحقت بهذه الهيئات الا أن البعض منها يرتبط بمجلس النواب ولأخر يرتبط بمجلس الوزراء ومنح الدستور لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة واعفاؤهم بالأغلبية المطلقة المادة (61/ ثانيا/ه) .

1. **اختصاصات المالية :** ومن أبرزها اقرار الموازنة العامة و الحساب الختامي ولمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب فصول الموازنة العامة وتخفيض مبالغها وزيادة النفقات عند الضرورة وفق المادة 62 (أولاً: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره .

ثانيا: لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات .)

1. **اختصاصات اخرى :** يمارس مجلس النواب بمقتضى الدستور وإضافة الى اختصاصات المتقدمة وهي :
2. ادارة الشؤون الداخلية للمجلس من وضع النظام الداخلي و البت في صحة عضوية اعضائه بأغلبية الثلثين خلال ثلاثين يومآ من تاريخ تسجيل الاعتراض المادة (52/أولا ) وانتخاب رئيسه ونائبيه بالأغلبية المطلقة وعقد الجلسات الاستثنائية وتمديد الفصل التشريعي المادة (58/أولاً وثانياً ) كما له حل نفسه بناء على طلب ثلثي أعضائه او طلب من رئيس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية المادة (64) ويلاحظ على هذا الاختصاص ان الدستور قد منحه للمجلس نفسه دون أن يتعدى به الى للسلطة التنفيذية مما يخالف احد الدعائم الاساسية للنظام البرلماني القائم على مراقبة السلطة لبعضها كما أنه يقوم البرلمان في مواجهة الحكومة وبالتالي انعدام التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي يعد جوهر النظام البرلماني .
3. الموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح مجلس القضاء الاعلى ,والموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح مجلس الوزراء .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

- عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع 2010 , ص 287 ,ص 288,ص289 .

**المادة (61/ خامساً - الموافقة على تعيين كل من :**

**أ -** رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى .

**ب -** السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء .

**ج -** رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح من مجلس الوزراء) (1) .

4- الموافقة على اعلان حالة الطوارئ والحرب بأغلبية الثلثين بناء على طلب مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مجتمعين المادة (61/ تاسعاً/أ).وهذا ويتحرى من عرض اختصاصات المتقدمة أن لمجلس النواب اختصاصات كبيرة ومتنوعة تكاد تقربه الى اختصاصات التي تمنح لها الهيئات التشريعية في النظام المجلسي ولذا لا نعتقد بان النظام المتبع في دستور 2005 نظاماً برلمانياً كما اقر في مواده الاولى وانما هو قريب الى النظام المجلسي (حكومة .الجمعية) (2) .

**ثانياً - مجلس الاتحاد :** نص الدستور على أنشاء مجلس تشريعي الى جانب مجلس النواب يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثين أعضاء مجلس النواب المادة (65) الا ان هذا المجلس (لا ينشأ الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور ) المادة (137) من الدستور (3) . ونعتقد أن هذا الاتجاه معيب وغير سليم وينتقص الى حد كبير من مكانه مجلس الاتحاد وان النظام الفيدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية حيث تتكون مجلسين احدهما يقوم على أساس التمثيل السكاني ولأخر على أساس مبدأ المساواة في التمثيل بين المحافظات واقاليم أو الولايات حيث لا فرق بين ولاية صغيرة وأخرى كبيرة على أن تمثل كل ولاية بعضوين أو كثر وأن المجلسين شريكان في اختصاصات التشريعية فقد تم رصد ملاحظات بشأن المجلسين وفق الدستور العراقي هما :

1. لم يعالج الدستور الية العلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية (لاقتراح ,التصديق ,حلا للخلاف) (4) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1-الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (61/ خامساً )( 64 ) .

2 - د. عدنان عاجل عبيد ,القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ,مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع 2010, ص 289ص290 .

3 – الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة ( 65,137 ) .

4 – نفس المصدر الثاني .

2 - أن أنشاء مجلس الاتحاد متعلق بقرار أ, صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى .

وهذا يعني أن قيام مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب القادم وفي حاله عدم صدور ذلك القرار فلا يقوم مجلس الاتحاد لذلك نرى ضرورة أن يعالج هذا الموضوع مع التعديلات الدستورية التي سيتم دخالها على الدستور وفقآ لنص المادة (142) وأن يضمن التعديل الية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين حتى يحمي مجلس الاتحاد من النزوات السياسيين واهوائهم ويؤسس نظام فيدرالي متكاملاً الى حد ما (1) .

**المطلب الثالث**

**السلطة التنفيذية** **الاتحادية**

تتكون السلطة التنفيذية بمقتضى دستور 2005 من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء المادة (66 ) ( تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء , تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون ) .

رئيس الجمهورية : عرفت المادة (67) من الدستور رئيس الجمهورية بأنه ( رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن , يمثل سيادة البلاد , ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور , والمحافظة على استقلال العراق , وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقاً لأحكام الدستور ) (2) .

1 – د. حميد حنون خالد ,مبادى القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ,دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 ص45 ص46 .

2– الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (66),(67),(68),(70),(72),(73),(76) .

ويشترط برئيس الجمهورية ان يكون عراقياً بالولادة من ابويين عراقيين كاملاً الاهلية متماً للأربعين سنة من عمره ذا سمعه حسنة وخبرة سياسية مشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف (68) ويتم اختياره بالانتخاب في مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد اعضائه المادة (70) الولاية تستمر لمدة اربعة سنوات تعاد لمرة واحدة فقط المادة (72) وتنتهي ولايته مع انتهاء دورة مجلس النواب ويبقى بعدها لحين انتخاب مجلس نواب جديد واجتماعه صلاحيات رئيس الجمهورية وفق المادة (73) :

1 – المصادقة على القوانين التي سنها مجلس النواب واصدارها , وعلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يوافق عليها مجلس النواب , ويعد مصادقاً على القوانين والمعاهدات والاتفاقيات بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها .

2 – دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ودعوته في الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور .

3 – اصدار المراسيم الجمهورية والعضو الخاص بتوصية من رئيس المجلس الوزراء .

باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة من المحاكم المختصة .

1. – قبول السفراء ومنح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس الوزراء وفقاً للقانون .
2. – القيادة العامة للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية .
3. – تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه المادة (76 / اولاً ) .

هذا وقد اورد الدستور حكماً جديداً ادخله على منصب رئيس الجمهورية خلال الدورة الانتخابية الاولى اذ قضى بان يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية ويتكون مجلس الرئاسة من رئيس الجمهورية ونائبيه يتم انتخابهم من مجلس النواب بقائمة واحدة وهذا ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالأجماع المادة ( 138/ رابعاً ) واوجب الدستور موافقة مجلس رئاسة بالأجماع على القوانين والقرارات التي سنها مجلس النواب واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ما ورد في المادتين ( 118 ) ( 119 ) الخاصتين بتكوين الاقاليم .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

– د . عدنان عاجل عبيد – القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق – مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ص291,292 .

**مجلس الوزراء :** وهو الهيئة الثانية التي تتألف منها السلطة التنفيذية الى جانب رئيس الجمهورية او مجلس الرئاسة ويتألف مجلس الوزراء من رئيس المجلس والوزراء يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء من مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً في مجلس النواب ليتولى اختيار الوزراء خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف ويشترط في رئيس مجلس الوزراء مثل الشروط تولي رئاسة الجمهورية ان يكون حاصل على شهادة جامعية على الاقل او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين من عمره يتولى رئاسة مجلس الوزراء فهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب المادة ( 78 ) (1) .

ويتولى مجلس الوزراء الصلاحيات التالية وفق المادة ( 80 ) :

1. تخطيط وتنفيذ السياسة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .
2. اقتراح مشروعات القوانين واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين
3. اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية .
4. التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية .
5. التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله .
6. وضع النظام الداخلي لتنظيم سير العمل فيه المادة ( 85 ) ( يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه ) (2) .

**ومن اختصاصات مجلس الوزراء ايضاً :**

1. دعوة مجلس النواب لجلسة غير عادية ( استثنائية ) اذا رأى رئيس مجلس الوزراء ما يستوجب ذلك . ويختصر دور مجلس النواب على النظر في الموضوعات التي ولي من اجلها .
2. طلب حل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية او ( مجلس رئاسة ) .
3. تقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية او مجلس رئاسة لتعديل الدستور .

تقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية او مجلس رئاسة الى مجلس النواب لإعلان الحرب او حالة الطوارئ (3) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 – د . عدنان عاجل عبيد – القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ص293, 294 .

2– الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (138),(118),(119),( 78),(80),(85) .

3- د . ساجد محمد الزاملي – مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع الطبعة الاولى ص454, 455 .

**حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء :**

يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان ويكلف مرشح اخر لتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة ( 76 ) من الدستور . ويلاحظ ان هذا النص يعالج حالة خلو الدائم وليس المؤقت ونعتقد ان اناطة هذه المهمة برئيس الدولة تتعارض مع مبدأ عدم تقرير مسؤوليته السياسية وان الافضل ان يحل نائب رئيس الوزراء او النائب الاول في حالة التعدد محل رئيس الوزراء دفعاً للحرج .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

– د . حميد حنون خالد – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 ص55 .

**المبحث الثالث**

نتناول في هذا البحث اختصاصات السلطات الاقاليم ومنها اقليم كردستان العراق وكيفية تكوين او انشاء اقليم في ظل الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 ويكون هذا في المطلب الاول اما عن اختصاصات السلطات المحافظات غير منظمة في اقليم يكون في المطلب الثاني منه وتوزع اختصاصات في المحافظات التشريعية التي تكون من اختصاصات المجالس المحافظات والتنفيذية من اختصاص المحافظ في ظل الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 وكذلك في قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

اما في المطلب الثالث فنتحدث عن اختصاصات السلطة الاتحادية الثالثة هي السلطة القضائية ممن تتكون وما هي اختصاصاتها في ظل الدستور العراقي الدائم .

**المطلب الاول**

**اختصاصات سلطات الاقاليم ( اقليم كردستان )**

في تنظيم اختصاصات سلطات الاقاليم فقد بين الدستور بان كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية والتي حددتها في المادة ( 110 ) فانه يكون من اختصاص الاقاليم وذلك حسب نص المادة ( 115 ) ( كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ,يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما ) (1) . اضافة الى ما تقدم من اختصاصات الاقاليم ما نصت عليه المادة ( 121 / البند اولاً ) الذي تضمنت ما يأتي (( لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية )) وكذلك البند ( خامساً ) من المادة ( 121 ) ( تختص حكومة الاقاليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقاليم وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للأقاليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم ) . والملاحظ على توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي انه قام بتوسيع اختصاصات سلطات الاقاليم بشكل كبير وعلى حساب السلطة الاتحادية وهو على خلاف المألوف للدولة الفيدرالية التي نشأت من دولة بسيطة وموحدة التي غالباً ما كانت تميل الى تقوية سلطة الحكومة المركزية او الاتحادية وعلى حساب الحكومات المحلية للأقاليم واعتقد ان هذا الامر مرتبط بالظروف التاريخية التي مر بها العراق وانتهاج النظام الفيدرالي في العراق لذلك فرعية من المشرع الدستوري في اعطاء الاقاليم دوراً اكبر في تحقيق مصالحها ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمرافقها فقد اعطاها دوراً اكبر في ممارسة السلطات الممنوحة لها ومن ابرز المسائل التي بينت فيها هيمنة او السلطات المحلية للأقاليم هي (2) :

1. ما نصت عليه المادة ( 115 ) والتي حددت اختصاصات الاقاليم حيث جعلت هذه المادة الاولوية لقانون الاقاليم في حالة حصول اختلاف بين قانون الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وبالنتيجة فان ما نص عليه الدستور من اختصاصات مشتركة هي في الواقع تكون للأقاليم دون الحكومة الاتحادية (3) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة ( 115 ) , (121) , (110) .

2 - د . خليل حسين بحث بعنوان الفيدرالية واللامركزية في العراق نموذج اقليم كردستان منشور على الموقع التالي : www.dkhalilh ssein.Malstoobloq.com .

3 – نفس المصدر السابق .

1. وما نص عليه البند ثانياً من المادة ( 121 ) وذلك في حالة تطبيق قانون الاتحادي معين فان بإمكان حكومة الاقاليم تعديل تطبيق هذا القانون اذ كان يتعارض مع قانون الاقاليم وذلك في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات المصيرية للسلطة الاتحادية التي تضمنتها المادة ( 110 ) .

علماً ان هذه الفقرة لم تبين لنا كيفية تعديل التطبيق اذ ان التعديل ينصب على القانون نفسه وليس على التطبيق عند التعارض (1) .

اما عن اختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقاليم هي ادارة الجمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها ورسم سياسة البيئية ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ورسم السياسة الصحية العامة ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة ورسم السياسة الموارد المائية الداخلية (2) .

وكذلك بالنسبة للنفط والغاز حيث نصت المادة ( 112 ) على ذلك حيث تقوم الحكومة الاتحادية مع سلطات الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط بإدارة النفط والغاز معاً . لكن حصل خلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان حول النفط والغاز وادارتها حيث ان المادة ( 112 ) ميزت بين الادارة ورسم السياسات بالنسبة النفط والغاز كما ميزت بين الحقول الحالية والمستقبلية حيث يمنح هذا النص السلطات الفيدرالية صلاحية إدارة النفط والغاز من الحقول الحالية على ان تمارس تلك الادارة بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة اما عن الحقول المستقبلية التي سيتم الانتاج فيها بعد نفاذ الدستور العراقي عام ( 2005 ) فسيتم ادارتها ورسم السياسات الاستراتيجية من خلال الاقاليم والمحافظات المنتجة . وفي جميع الاحوال تبقى ايرادات النفط والغاز ملكاً لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات المادة ( 111 ) . وان المشرع العراقي لم يكن موفقاً في اعطاء قانون الاقاليم الاولوية في مجال الاختصاصات المشتركة استناداً الى نص المادة ( 115 ) فان هذا الاسلوب قد يقود مستقبلاً الى العديد من المنازعات في الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الاقاليم خاصة في ضوء الصياغة الغامضة في بعض نصوص الدستور (3) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 – د . خليل حسين بحث بعنوان الفيدرالية واللامركزية في العراق نموذج اقليم كردستان منشور على الموقع التالي : www.dkhalilh ssein.Malstoobloq.com .

2– الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة ( 115 ) , (121) , (110),( 112),(111) .

3– نفس المصدر الاول .

**المادة ( 117 ) :**

**اولاً :** يقر هذا الدستور عند نفاذة اقليم كردستان , وسلطاته القائمة اقليماً اتحادياً.

**ثانياً :** يقر هذا الدستور الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه .

**المادة ( 118 ) :** ( يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له , قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

**المادة ( 119 ) :** ( يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم بإحدى طريقتين :

**اولاً :** طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

**ثانياً :** طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم .

**المادة ( 120 ) :** (يقوم الاقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الاقاليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات , على ان لا يتعارض مع هذا الدستور .

**المادة ( 121 ) :**

**اولاً :** لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية .

**ثانياً :** يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادي .

**ثالثاً :** تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً , تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها , ونسبة السكان فيها .

**رابعاً :** تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية .

**خامساً :** تختص حكومة الاقاليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم , وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للإقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم (1) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 – الدستور العراقي .

**المطلب الثاني**

**اختصاصات السلطات المحافظات غير منتظمة في اقليم**

لقد حدد الدستور العراقي الدائم عدد من الاختصاصات للمحافظات الغير منتظمة في اقليم وكذلك قانون رقم 21 لسنة 2008 حدد بعض الاختصاصات :

**اولاً :** **اختصاصات المحافظات غير منتظمة في اقليم في الاطار الدستوري** حيث حددت المادة ( 122 ) من الدستور ما يأتي :

**اولاً :** تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي القرى .

**ثانياً :** تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية , وينظم ذلك بقانون .

**ثالثاً :** يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة , لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس .

**رابعاً :** ينظم بقانون , انتخاب مجلس المحافظة , والمحافظ , صلاحياتهما .

**خامساً :** لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة , وله مالية مستقلة (1) .

ان ما ورد من البند ( خامساً ) من المادة المذكورة قد اسقط دعامة اساسية من دعائم نظام اللامركزية وذلك عند النص عدم اخضاع مجالس المحافظات الى رقابة اي جهة وكان الاولى على المشرع الدستوري ان ينص على اخضاع المجالس الى السلطات المركزية الاتحادية من اجل الحفاظ على الوحدات الادارية وهذا الامر تم تلافيه في القانون رقم ( 21 لسنة 2008 ) عندما نص على اخضاع المجالس المحافظات والمجالس المحلية لرقبة مجلس النواب وكذلك اخضاعها الى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة بموجب احكام الدستور (2) .

ونصت المادة ( 123 ) من الدستور ( يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس , بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون ) . وكذلك نصت المادة ( 115 ) انه ( بالنسبة للصلاحيات المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ) . فيحال الخلاف بينهما والاختصاصات التي منحتها هذه المادة فأنه يعطي لقانونها الاولوية في التطبيق (3) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (122),(123),(115) .

2 – المحامي حسن العكيلي بحث بعنوان ( الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق منشور على الانترنيت في الموقع التالي (www.alhewar.org ) .

3– نفس المصدر السابق .

**ثانياً :** **الاختصاصات الادارية والرقابية للمحافظات الغير منتظمة في اقليم :**

ضمن التنظيم الاداري للمحافظات توجد هنالك سلطتين يحل كل منهما محل السلطة المركزية وهما مجلس المحافظة والمحافظ (1) . وقد حدد القانون رقم 21 لسنة 2008 اختصاصات كل منهما وكما يأتي :

**أ – مجلس المحافظة**

نصت المادة الثانية من القانون رقم 21 لسنة 2008 على ان مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة .

اما المادة السابعة من القانون فقد حددت اختصاصات مجلس المحافظة الرقابية والادارية وهي :

**اولاً :** انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس .

**ثانياً :** اقالة رئيس المجلس ونائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة العدد اعضاء المجلس في حالة تحققت احد الاسباب الواردة في الفقرة ( 8 ) من المادة ( 7 ) بناء على طلب ثلث الاعضاء .

**ثالثاً :** رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

**رابعاً :** اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة للمحافظة .

**خامساً :** المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ واجراء المناقلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تراعى المعايير الدستورية في التوزيع المراكز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية .

**سادساً :** الرقابة على جميع انشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء عملها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي .

**سابعاً :** انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .

**ثامناً :** استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة بأجوبة المستوجب يعرض للتوصيات على الاقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس (2) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - المحامي حسن العكيلي بحث بعنوان ( الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق منشور على الانترنيت في الموقع التالي (www.alhewar.org ) .

2 – قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم ( 21 ) لسنة 2008 .

**تاسعاً :** المصادقة على ترشيح ثلاثة اعضاء لأشغال المناصب العليا من المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس واعضائهما ايضاً وبالأغلبية المطلقة ايضاً .

**عاشراً :** المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خططها الامنية .

**احد عشر** **:** المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغيرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس .

**ثاني عشر :** تحديد اولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياساتها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية .

**ثالث عشر :** المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهيئات التي تحصل عليها المحافظة .

**رابع عشر :** ممارسة اي اختصاصات اخرى منصوص عليها في الدستور او القوانين النافذة.(1)

**ب - المحافظ**

نصت المادة (23)من القانون رقم 21لسنة 2008 على ان المحافظ هو اعلى مسؤول تنفيذي في المحافظة اما بالنسبة لصلاحياته فقد نصت عليها المادة (31 ) من القانون ومن اهمها ما يأتي (2) :

**اولاً :** اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها لمجلس المحافظة .

**ثانياً :** تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

**ثالثاً :** تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة .

**رابعاً :** الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد (3) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 – قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

2 - المحامي حسن العكيلي بحث بعنوان ( الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق منشور على الانترنيت في الموقع التالي (www.alhewar.org ) .

3 – نفس المصدر الاول .

**خامساً :** تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية .

**سادساً :** استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس .

**سابعاً :** اصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة الذي يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس .

**ثامناً :** تثبيت الموظفين المحليين , في المحافظة , ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس .

**تاسعاً :** اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العامين والموظفين العاملين في المحافظة بمصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة .

**عاشراً : للمحافظ :** ان يأمر الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفقاً للقانون .

**حادي عشر :** للمحافظ استحداث والغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية .

**ثاني عشر :** للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة ( قطعات الجيش ) .

**ثالث عشر :** للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي .

**رابع عشر :** للمحافظ ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة اليه (1) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

**ثالثاً :** **الاختصاص التشريعي للمحافظات :**

نصت المادة السابعة من قانون المحافظات غير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 البند ثالثاً على منح مجالس المحافظات صلاحيات تشريع القوانين ( اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية ) (1) .

ولقد اثار منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين العديد من الانتقادات حيث ان منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ينسجم مع النظام الفيدرالي وليس مع نظام اللامركزية الادارية الذي لا يمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات التشريعية , كما ان هذه القوانين قد تسبب العديد من الاحتمالات بالنسبة للمواطنين عند تنقلهم من محافظة الى اخرى بسبب اختلاف هذه القوانين . الا ان الذي يخفف من حدة هذه الانتقادات هو حصر الاختصاص التشريعي في الامور الادارية والمالية فقط مثل استحداث او دمج قضاء او ناحية او فرض رسوم على بعض البضائع داخل المحافظة . وان هذه القوانين التي تشرعها مجالس المحافظات ينحصر نطاق سريانها بالحدود الادارية للمحافظة ولا يمكن ان يمتد نطاق سريانها الى الحدود الادارية لمحافظة اخرى (2) .

ويتولى لمحكمة الاتحادية النظر في دستورية هذه القوانين استناداً الى نص المادة ( 93 ) من الدستور (3) .

وبالنسبة لطبيعة العلاقة بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية التي تصدرها مجالس المحافظات فأن العلاقة بينهما يحددها صفتان هما :

1. علوية القانون الاتحادي على القانون المحلي , لقد نصت المادة السابعة البند ثالثاً من القانون رقم 21 لسنة 2008 بأن لا تتعارض التشريعات التي تصدرها مجالس المحافظات مع الدستور والقوانين الاتحادية وبذلك فأن للقوانين الاتحادية علوية على التشريعات التي تسن من قبل مجالس المحافظات .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المادة ( السابعة البند الثالث ) .

2 - المحامي حسن العكيلي بحث بعنوان ( الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق منشور على الانترنيت في الموقع التالي (www.alhewar.org ) .

3 - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة ( 93 ) .

1. التكاملية بين القانون المحلي والقانون الاتحادي ومعنا ذلك ان المساحة التي منحها القانون لمجالس المحافظات للممارسة الدور التشريعي مساحة محدودة فأي تشريع يتعدى هذه الممارسة يكون باطلاً ولا بد ان يكون هذا التشريع متكاملاً مع القوانين الاتحادية ويتفق معها .

ولا بد ان تشير الى انه في حالة تعارض القانون المحلي مع القانون الاتحادي في موضوع معين لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية في الحكومة الاتحادية اي ضمن الصلاحيات المشتركة ولم يكن القانون المحلي مخالفاً للدستور فأن القانون المحلي هو الذي يطبق ولا يعني هذا القانون المحلي المشرع من قبل مجلس المحافظة معدلاً او لاعباً للقانون الاتحادي(1) .

وان قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 قد اوجب على مجالس المحافظات في المادة السابعة البند الثاني عشر على اصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والاوامر التي تصدر عن مجلس المحافظة (2) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - المحامي حسن العكيلي بحث بعنوان ( الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق منشور على الانترنيت في الموقع التالي (www.alhewar.org ) .

2 - قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المادة ( السابعة / البند ثاني عشر ) .

**المطلب الثالث**

**السلطة القضائية الاتحادية**

ضمن الدستور استقلال القضاء من ناحية كونه سلطة مستقلة قائمة بذاتها تقف الى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية وان القضاة فهم مستقلون لا سلطات عليهم غير القانون وهم غير قابلين للعزم الا في الحالات التي يحددها القانون ولا يجوز لأي سلطة التدخل في شؤون القضاء او العدالة المادة ( 88 ) ( القضاة المستقلون لا سلطة عليهم في قضائهم لغير القانون , ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة ) (1) . وتتكون السلطة الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي ومحاكم الاتحادية الاخرى المشكلة وفق القانون . ويتولى مجلس القضاء الاعلى ادارة شؤونه الهيئات القضائية من ناحية الادارة المحاكم والاشراف عليها وتعيين القضاة ونقلهم وندبهم واقالتهم واحالتهم الى التقاعد وترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب لموافقة على تعينهم واقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب لقرارها المادة ( 91 ) (2) .

**المحكمة الاتحادية العليا :**

تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (3) . وفق المادة ( 92 ) منه هي ( اولاً : المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً . ثانياً : تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب ) الاختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفق الدستور العراقي المادة ( 93 ) .

**اولاً :** الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة .

**ثانياً :** تفسير نصوص الدستور .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة (88),(92),(93) .

2 – د . عدنان عاجل عبيد – القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ص295 ,296 .

3 – د . حميد حنون خالد – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 ص58 , 59 .

**ثالثاً :** الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة .

**رابعاً :** الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية .

**خامساً :** الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقليم والمحافظات .

**سادساً :** الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون .

**سابعاً :** المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب .

**ثامناً :**

**أ –** الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

**ب –** الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم او المحافظات الغير منتظمة في اقليم .

المادة ( 94 ) ( قرارات المحكمة الاتحادية العليا بأنه وملزمة للسلطات كافة ) (1) . ويلاحظ ان وجود خبراء في الفقه الاسلامي من المعيب على المحكمة الاتحادية العليا وذلك لأنه سوف يؤدي الى نزاعات ( طائفية ومذهبية ) وكذلك فيما يخص الفقرة السابعة من المادة ( 93 ) فأنه يؤدي الى عرقلة المحكمة وضياع الوقت رغم ان ذلك ليس من اختصاصها فأنها اختصاص تشريعي وان امر مصادقة على النتائج الانتخابات من اختصاص مفوضية العليا للانتخابات استناداً الى ما ورد في قانون المفوضية العليا رقم (11) لسنة 2007 وهي تخضع لرقابة مجلس النواب وليس لرقابة المحكمة الاتحادية العليا وهذا وان الدستور لم ينص على جواز اضافة اختصاصات اخرى للمحكمة بموجب قانون اتحادي . وان اختصاص المحكمة للمصادقة على النتائج الانتخابات وان هذا الاختصاص غير دستوري على الرغم ان اختصاص المحكمة الاتحادية العليا هو اختصاص دستوري بحت (2) .

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 المادة ( 93 ) .

2 - د . حميد حنون خالد – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 ص61 ,62 , 63 .

**الخاتمة**

في نهاية بحثنا هذا ونتيجةً للتحليل والمقارنة توصلنا الى التالي

**النتائج :**

1. تعتبر الفدرالية شكلاً من اشكال الدولة تقتسم على اساسه مساحة الدولة الى اقاليم او محافظات ويتم تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية وسلطات الاقاليم بشكل الذي يعمل على ادارة الدولة بشكل متسق او نجاح او فشل التجربة الفدرالية يعتمد على العنصر الثالث من عناصر الدولة وهو النظام السياسي فكل ما كان النظام ديمقراطياً اصبح ذلك سبب النجاح التجربة الفدرالية .
2. ان الهدف الاساسي من اعتماد هذا الشكل للدولة وهو الفدرالية لحل السائلة القومية او الطوائف كأسلوب التعايش الاثنيات المختلفة خصوصاً في البلدان المتعددة القوميات او الطوائف او غيرها من المكونات .
3. ان التجربة بناء الفدرالية في العراق تعتريها الكثير من المشاكل ربما يقف في مقدمتها ضعف تقاليد دولتنا في هذا الجانب وعدم وجود تشريعات رصينة من شأنها بناء دولة فدرالية ناجحة .
4. منح الدستور صلاحيات واسعة للأقاليم والتي قد تؤدي الى الغاء سلطة الدولة الاتحادية لتنتج دولة لا مركزية الى حد بعيد يقتصر عملها في الشؤون الخارجية والدفاع والسياسية النقدية والاقتصادية والمالية عدا ما تقدم سيكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات او في بعض الصلاحيات المشاركة مع السلطات الفدرالية وذهب الدستور الى ابعد من ذلك حينما اعطى سيادة القوانين للأقاليم والمحافظات عند حصول اي اختلاف مع القوانين الفدرالية الى درجة منع الاقاليم حق التعديل او عدم التطبيق القوانين الفيدرالية في اراضيها .
5. كما ان الدستور يعطي الحق لكل اقليم او محافظة مقومات الدولة لها نوع من السيادة من خلال انشاء قوات مسلحة وتحديد سياستها المالية وغير ذلك متن معالم الدولة حتى تغير فقرات الدستور والزاميته وكذلك منح مجالس المحافظات والاقاليم اختصاصات ادارية ومالية واسعة جعلها بمناجاة من اي رقابة .

**المقترحات**

1. حتى لا يتم العودة الى السلطة المركزية والمركزية الادارية التي لا تحظى بتأييد واسع ينبغي الحوار والتشاور والانفتاح للوصول الى افضل صيغة فيدرالية سواء كانت فيدرالية جغرافية او فيدرالية المحافظات او الاقاليم وأن يقترن ذلك بالديمقراطية والحرية والواجبات الاساسية واستفتاء الشعب على الصيغة المقترحة اما عن العنصر الثالث للدولة وهو النظام السياسي يجب ان يكون هذا النظام ديمقراطياً وشفاف وكفوء لإدارة البلد وعدم ضياع الثروة الوطنية .
2. ان النظام الفدرالي هدفه الاساسي حل المسائلة النزاعات القومية والطائفية والمذهبية بين مكونات البلدان المتعددة القوميات كأسلوب التعايش والحياة المشتركة بسن مكونات هذا البلد ويجب على النظام السياسي اي السلطة السياسية في البلد توفير الامن والاقتصاد الازم والتعليم والحياة الكريمة والحرة واشغال المواطنين بالعمل والتعليم والاقتصاد بدل من النزاعات فيما بينها .
3. ان الفيدرالية في العراق تعتريها الكثير من المشاكل ولحل هذه المشاكل هو سن القوانين والانظمة والتعليمات التي تلائم الفيدرالية بما انه الكثير من القوانين مازالت مطبقة الى يومنا هذا التي ورثناها من النظام السابق (البعثي ) والتي تعتبر قديمة وغير ملائمة للفيدرالية وكذلك على النظام السياسي سن قوانين جديدة تحافظ على الفيدرالية وتساهم في نجاحها .
4. يجب ان يعدل الدستور العراقي ويحدد ماهي اختصاصات السلطات الاتحادية واختصاصات سلطات الاقاليم والمحافظات بما يضمن صلاحيات السلطة الدولة الاتحادية الذي يتيح انشاء دولة لا مركزية محددة وكذلك بالنسبة الى سيادة القوانين فأنه يجب ان تكون القوانين الاتحادية ذات سيادة على كل الاقاليم والمحافظات وكذلك حتى السلطات الاتحادية تطبيق قوانينها في كل اراضي البلاد من اقاليم ومحافظات .
5. اما بالنسبة الى انشاء او تشكيل القوات المسلحة فأنه على الدستور ان يعدل ذلك وان يعطي الحق للأقاليم او المحافظة تشكيل قوات الشرطة الداخلية والامن الداخلي لا ان يعطي لها الحق بتشكيل حرس اقليم او قوات البيشمركة مثل ما موجود في اقليم كردستان وكذلك ان تقوم بتحديد سياستها المالية وان تحصل مجالس المحافظات والاقاليم تحت رقابة السلطة الاتحادية وخير ما فعلت ذلك السلطة التشريعية البرلماني في سن قانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 الذي جعل مجلس المحافظة تحت رقابة مجلس النواب .

**المصادر**

**اولاً :**

1 – الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

2 – الدستور الولايات المتحدة الامريكية .

3 – قانون أدارة الدولة للمرحلة الانتقالية 2004 .

4 – قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 .

5 – قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 .

**ثانياً :**

1 - فلاح اسماعيل حاجم – أساسيات الدولة الفيدرالية المعاصرة الطبعة الاولى دار المزدهرة .

2 – عدنان عاجل عبيد – القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع 2010.

3 – ساجد محمد الزاملي – مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع الطبعة الاولى .

4 – حميد حنون خالد – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة والنشر الموصل 1990 .

**ثالثاً :**

1 – نقلاً عن عبد الرحمن البزاز – الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية القاهرة دار القلم 1966

2 – الدكتور . غازي فيصل مهدي – بحث بعنوان نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق سنة 2005 مجلة التشريع والقضاء .

3 – انظر د . رافع خضر شبر و د . علي هادي حميدي و د . علاء عبد الحسين العنزي تطبيق الفيدرالية في العراق بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم والادارية والقانونية . المجلد ( 10 ) العدد 6 – 2005 ص1252 .

4 – عبد المنعم ابو طبيخ رسالة ماجستير بعنوان توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية مقدمة الى الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك .

5 – خليل حسين بحث بعنوان الفيدرالية ولامركزية في العراق نموذج اقليم كردستان منشور على الانترنيت ( www.dkhalilh ssein.maktoobloq.com ) .

6 – المحامي حسن العكيلي بحث بعنوان ( الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ) منشور على الانترنيت ( www.alhewar.org ) .